



Datum

2021-09-10

Vår referens

Aleksandra Nattlund Palmén

Stadsjurist

Aleksandra.nattlundpalmen@malmo.se

## **Remiss från Länsstyrelsen om samråd om riskhanteringsplan för Malmö enligt översvämningdirektivet MN-2021-8352**

### **Sammanfattning**

Länsstyrelsens riskhanteringsplan utgår ifrån *Översvämningdirektivet* som har till syfte att minska ogynnsamma följder av översvämningar för människors hälsa, miljö, kulturarv och ekonomisk verksamhet.

Miljönämnden anser att planen bör ta sin utgångspunkt utifrån en gemensam målbild av ett klimatanpassat Malmöområde. De föreslagna åtgärderna och målen i riskhanteringsplanen bör därför revideras och i större utsträckning anpassas till Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) övergripande mål som ska vara vägledande när riskhanteringsplaner tas fram. Riskhanteringsplanen bör vidare tydliggöra vilka aktörer som har juridiska skyldigheter att agera samt vilka skyldigheter som behöver tillkomma för att målbilden ska kunna nås.

Miljönämnden vill understryka vikten av att staten, utifrån att det är en nationell angelägenhet, finansierar samt utreder behov av framtida kustskydd. Staten behöver på ett tydligare sätt visa hur den tar sin stödjande och rådgivande roll på allvar i den komplexa stadsutveckling som Sveriges kuststäder befinner sig i.

### **Förslag till beslut**

1. Miljönämnden svarar på kommunstyrelsens remiss enligt förvaltningens förslag till yttrande.
2. Miljönämnden justerar paragrafen omedelbart.

**Beslutsunderlag**

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2021-09-10
- Bilaga 1 - Riskhanteringsplan för Malmöområdet
- Bilaga 2 – Miljökonsekvensbeskrivning av riskhanteringsplan för Malmöområdet, med Burlöv och Lomma

**Beslutsplanering**

Miljönämnden, 2021-10-26

**Beslutet skickas till**

Kommunstyrelsen

**Ärendet**

Kommunstyrelsen har översänt Länsstyrelsen i Skånes förslag till riskhanteringsplan för Malmöområdet enligt översvämningsdirektivet till bland annat miljönämnden för samråd. Svar önskas senast 2021-10-26. Anstånd har begärts men nekats. Svar ska lämnas direkt efter miljönämndens sammanträde 2021-10-26.

Riskhanteringsplanens konsekvensanalys

Under samrådstiden har länsstyrelsen, i sent skede, kompletterat samrådshandlingarna med en kostnadsanalys. Miljönämnden har på grund av den korta tidsaspekten inte haft möjlighet att ta ställning till kostnadsanalysen i sin helhet. Analysen är en del av den arbetsprocess som krävs för att genomföra kostnads-nyttoanalys. Kostnadsanalysen syftar till att ge en övergripande bild av de konsekvenser som uppstår till följd av kustöversvämningar samt att uppskatta åtgärds-kostnaden för en skyddsnivå som motsvarar ”högsta beräknade havsvattenstånd” år 2100. Konsekvenser avser här skador på bebyggelse, infrastruktur, hälsa, miljö och kulturarv eller störningar i samhällsfunktioner.

I Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps vägledning för riskhanteringsplaner anges att ”Kostnadsnyttoanalyser utgör ett viktigt redskap för att bedöma ett projekts samhällsekonomiska nytta.” Ur vägledningen kan också utläsas att kostnads-nyttoanalysen ska beaktas vid val och prioritering av åtgärder. I kostnadsanalysen gjord för Malmöområdet (Malmö, Burlöv och Lomma) har den totala investeringskostnaden *uppskattats till ca 6,6 miljarder kronor*. Den största investeringskostnaden är associerad med anläggning av en skyddsport i yttre hamninloppet i Malmö för *ca 5,2 miljarder*. I analysen beräknas den totala skadekostnaden för dagens scenario att uppgå till 571,1 miljoner kronor och fram till år 2100 förväntas skadekostnaden ha ökat till 2 615 miljoner kronor. Kostnader relaterade till att Citytunneln översvämmas och tas ur funktion har ej varit möjliga att fastställa i kostnadsanalysen och ingår därför inte i den totala skadekostnaden. Kostnadsanalysen lyfter dock fram att dessa kostnader bör vara mycket omfattande. Varken statliga intressen, skyddsobjekt med risk för föroreningsspridning eller den omfattande exploatering som möjliggörs genom skyddsåtgärder och utfyllnader är beräknade i konsekvensanalysen.

**Förvaltningens förslag till yttrande**

Miljönämnden anser att det är av avgörande betydelse att staten förtydligar det ansvar som kommunerna har. De åtgärder och resultatmål som föreslås i riskhanteringsplanen bör konkretiseras utifrån om de är möjligheter för kommunerna eller är av tvingande karaktär med utgångspunkt i vad som exempelvis framgår av prop. 2017/18:163, *Nationell strategi för*

*klimate Anpassning* respektive Klimatanpassningsutredningens betänkande: *Vem har ansvaret?* (SOU 2017:42).

För att riskhanteringsplanen ska fungera som ett vägledande dokument för kommunerna bör därför det juridiska ansvaret för olika klimatanpassningsåtgärder förtydligas. Åtgärder i riskhanteringsplanen bör även sättas i relation till tvingande regelverk samt andra gällande dokument på området.

Miljönämnden bedömer att fler aktörer behöver åläggas tvingande skyldigheter och den frågan måste utredas vidare på ett nationellt plan. Miljönämnden ser att det i annat fall kommer bli utmanande för länsstyrelsen, att på ett nationellt och enhetligt sätt följa upp och rapportera in de föreslagna resultatmålen och åtgärderna till MSB.

#### *Likvärdigt klimatunderlag som utgångspunkt*

Länsstyrelsen har i riskhanteringsplanen valt att modifiera MSB:s hotkartor för att bland annat ta höjd för vågeffekter. Miljönämnden anser att en generell osäkerhetsmarginal för att möta eventuella våg- och vind effekter är ett trubbigt och osäkert instrument. Malmö stads vågatlas visar att vågpåverkan och vinduppstuvning behöver hanteras plats specifikt eftersom dessa effekter ser väldigt olika ut utifrån de lokala geografiska förutsättningarna. Dessutom påverkas endast en begränsad zon intill vattenkanten. Malmö stads och länsstyrelsens modeller skiljer sig väsentligt åt, även om bägge utgår ifrån samma underlag från IPCC (RCP 8,5). Liknande syn på tidshorisont och framtida havsvattennivåhöjningar är helt avgörande för bedömningen av vilka översvämningrisker som den pågående klimatförändringen föranleder. Miljönämnden förordar därför att MSB:s hotkartor används så att alla Sveriges riskhanteringsplaner utgår ifrån likvärdigt klimatunderlag.

Miljönämnden anser vidare att SMHI:s roll bör stärkas. Miljönämnden rekommenderar länsstyrelsen att formulera ett resultatmål som förtydligar att klimatanpassningen i Sverige ska utgå från Sveriges expertmyndighets rekommenderade hantering av klimatunderlaget.

#### *Skydd av samhällsviktiga verksamheter*

Miljönämnden anser att det juridiska ansvaret för olika klimatanpassningsåtgärder behöver förtydligas. Vidare finns det ett behov av att länsstyrelsen verkar för att staten genomför och finansierar skyddsåtgärder som skyddar statens samhällsviktiga verksamhet, riksintressen, statliga byggnader och infrastruktur.

#### *Framtida kustskydd*

Miljönämnden konstaterar att det, bland alla åtgärderna som föreslås i riskhanteringsplanen, inte går att återfinna någon åtgärd där länsstyrelsen i sin stöttande roll ska agera för att kuststäderna ska kunna vara kvar och utvecklas. Miljönämnden vill understryka vikten av att staten utreder behovet av framtida kustskydd och då det är en nationell angelägenhet och att staten också bär kostnaderna för detta.

Miljönämnden utgår från att riskhanteringsplanen kan bli vägledande i länsstyrelsens handläggning av detaljplaner enligt 11 kap. PBL. Miljönämnden vill dock poängtera att majoriteten av den översvämningshotade kustremsan redan är bebyggd och att utgångspunkten måste vara att denna befintliga bebyggelse ska skyddas.

*Fler möjligheter till skyddsåtgärder*

Enligt MSB: s vägledning för riskhanteringsplaner (s. 29) ska ”åtgärder som vidtagits enligt annan lagstiftning, och är relevanta för att reducera översvämningsrisker, redovisas och markeras tydligt i riskhanteringsplanen. Enligt vägledningen ska det även framgå vilken lagstiftning som åtgärden grundar sig på.”

Miljönämnden ställer sig frågande till länsstyrelsens val att enbart lyfta vissa specifika lagrum, som miljöbalkens bestämmelser om markavvattning eller områdesskydd, med en tolkning som beskriver att åtgärder som kan reducera översvämningsrisker är anmärkningsvärt svåra att genomföra. Miljönämnden är medveten om att genomförandet av olika kustskyddsåtgärder kan behöva olika typer av tillstånd och dispenser. Riskhanteringsplanen bör enligt miljönämnden fokusera på att lyfta fram åtgärder i annan lagstiftning som kan vara relevanta för att reducera översvämningsrisker. En sådan upplysning skulle vara vägledande för kommunens arbete med hantering av översvämningsriskerna.

*Miljökonsekvensbeskrivning*

Miljönämnden ser positivt på att länsstyrelsen har tagit fram en miljökonsekvensbeskrivning för riskhanteringsplanen och bedömer att denna kan utgöra ett underlag till stadens fortsatta arbete. Miljönämnden noterar att miljökonsekvensbeskrivningen sammanfattningsvis visar att de föreslagna åtgärderna har en positiv miljöpåverkan på alla fyra konsekvensområden: människors liv och hälsa, miljö, kulturarv samt ekonomisk verksamhet.

*Behov av översyn av resultatmål*

Miljönämnden delar länsstyrelsens syn att MSB:s övergripande mål bör vara vägledande för riskhanteringsplanen och att planen behöver utarbetas sektorsövergripande och förankras väl med såväl regionala, kommunala och lokala aktörer. Nämnden är positiv till den övergripande idén om att framtagna resultatmål ska precisera vilken påverkan på samhället som kan accepteras vid en omfattande översvämning. Miljönämnden efterfrågar därför detta perspektiv i de föreslagna resultatmålen.

Flertalet av resultatmålen i riskhanteringsplanen pekar på att kommunen ska följa Malmö stads egna politiskt antagna dokument. Miljönämnden anser detta vara en självklarhet som inte i sig behöver vara resultatmål.

Miljönämnden ser ett behov av en översyn av de resultatmål som tydligt strider mot MSB:s övergripande mål. I synnerhet handlar det om mål som syftar till att begränsa var och hur översvämningsskydd ska etableras. Miljönämnden föreslår att länsstyrelsen justerar resultatmålen så att dessa tydligare preciserar vilken påverkan på samhället som kan accepteras vid en omfattande översvämning samt vilka funktioner som bör upprätthållas och fungera.

*Specifika synpunkter på några av åtgärdsförslagen*

”Åtgärder ska undvikas som hindrar översvämning av naturmark och skyddade områden enligt 7 kap. MB, orsakade av tillfälligt höga havsnivåer motsvarande högsta beräknade havsvattenstånd i dagens klimat” (s. 15).

Miljönämndens kommentar:

Miljönämnden bedömer att åtgärdsförslaget strider mot MSB:s övergripande mål ”*skydda och begränsa skador på livsmiljöer och ekosystem vid en översvämning*”. Länsstyrelsen bör specificera vilka dispenser för åtgärder som påverkar skyddade områden enligt miljöbalkens 7 kap. som kan krävas för att säkerställa kustskyddet. Potentiella juridiska lösningar på intressekonflikter som uppstår mellan naturvård och skydd mot olyckor (exempelvis 7 kap. 18 c § första stycket 3) bör utredas och synliggöras. Vidare bör länsstyrelsens förhållningssätt till kompensatoriska åtgärder beskrivas.

*”Översvämningsåtgärder med syfte att skydda mot stigande havsnivåer bör inte planeras inom områden som omfattas av områdesskydd eller inom områden som kan påverka områdesskydd negativt”* (s. 15).

Miljönämndens kommentar:

Miljönämnden bedömer att åtgärden i nuvarande skrivning strider mot samtliga fyra av MSB:s övergripande mål. Målet bör omformuleras och nyanseras, alternativt tas bort helt. Miljönämnden vill poängtera att riskhanteringsplanen inte kan föregå beslut tagna i en framtida miljötillståndsprocess.

*”Så långt möjligt bör utfyllnader i havet undvikas för att skydda mot översvämning till följd av stigande havsnivå”* (s.15).

Miljönämndens kommentar:

Miljönämnden vill poängtera att utfyllnader prövas enligt särskild ordning och att riskhanteringsplanen inte kan eller bör föregå en sådan rättslig prövning. Klimatanpassningsåtgärder kommer få stora miljökonsekvenser oavsett var de lokaliseras.

Slutligen vill miljönämnden än en gång poängtera vikten av att frågan kring klimatanpassning får större utrymme. Miljönämnden anser att planen bör bli tydligare kring en gemensam, samlande målbild av ett klimatanpassat Malmöområde. Vidare bedöms planen bli mer effektiv om den kan bli tydligare kring vilka aktörer som har juridiska skyldigheter att agera samt vilka skyldigheter som behöver tillskapas för att målbilden ska kunna nås.

Miljönämnden önskar att dess synpunkter beaktas och vävs in i kommande versioner av riskhanteringsplanen. Staten behöver på ett tydligare sätt visa hur den tar sin stödande och rådgivande roll på allvar i den komplexa stadsutveckling som Sveriges kuststäder befinner sig i.

*Riskhanteringsplanens konsekvensanalys visar inte statens totala skadekostnader*

Under samrådstitiden har länsstyrelsen, i sent skede, kompletterat samrådshandlingarna med en kostnadsanalys. Miljönämnden har på grund av den korta tidsaspekten inte haft möjlighet att ta ställning till kostnadsanalysen i sin helhet men anför ändå följande. Det framgår inte på vilket sätt kostnadsanalysen kommer att påverka länsstyrelsens prioritering av åtgärder i riskhanteringsplanen. Kostnadsanalysen har stora brister gällande skadekostnader avseende statliga intressen, bla i Norra hamnen och i järnvägssystemet. Rapporten lyfter dock fram att dessa är mycket omfattande.

Miljönämnden anser att det är anmärkningsvärt att den omfattande stadsplanering och exploatering som möjliggörs genom skyddsåtgärder och utfyllnader inte heller är beräknade. Ur ett regionalt men även nationellt perspektiv har Malmö ett unikt utbud av infrastrukturella knutpunkter för såväl sjöfart som järnväg. En skadeanalys som inte har med den totala skadekostnaden för när dessa statliga intressen på grund av översvämning är obrukbara blir

svåransvänd och en jämförelse med investeringskostnad är därmed inte relevant. Miljönämnden vill därför lyfta svårigheterna att lämna synpunkter på ett dokument som inte hanterats i samrådsversionen av riskhanteringsplanen. Miljönämnden uppmanar länsstyrelsen att i fortsatt arbete utveckla kostnadsanalysen med syfte att utgöra underlag för statliga investeringar för skyddsåtgärder i Malmö. En annan betydande kostnad som saknas är sanerings- och andra efterkostnader som föranleds av översvämning av miljöfarlig verksamhet. Miljönämnden anser att den exploatering som möjliggörs genom skyddsåtgärder och utfyllnader behöver inkluderas i kostnadsanalysen.

### **Barnkonventionen**

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

### **Ansvariga**

Rebecka Persson  
Miljödirektör

Cornelia Englén  
Kanslichef  
Kansli och juridikenheten